

УДК 332.1

Шевченко Оксана Сергеевна
ООО «ПрофМонтаж»
Россия, Иркутск¹
Начальник строительного отдела
E-Mail: oksana270786@yandex.ru

Механизмы реализации проектов муниципально-частного партнерства

Аннотация. В статье рассматривается необходимость более эффективного использования имеющихся ограниченных ресурсов муниципального образования. Анализируется социально-экономическое развитие территории, использование стратегического планирования и как результат выход муниципального образования на новый качественный уровень развития. Особое внимание уделяется конкурентоспособности региона как важнейшему фактору, позволяющему понять новые движущие силы экономического развития. В первую очередь это касается проектов с использованием механизмов муниципально-частного партнерства. Рассматриваются механизмы реализации МЧП-проектов и их влияние на социально-экономическое положение территории. Выявлены недостатки действующей на местном уровне системы осуществления анализа социально-экономического положения муниципальных образований. Аргументируется необходимость введения системы оценок, позволяющих определить вклад каждого мероприятия плана в развитие муниципально-частного партнерства, выявить меру ответственности соответствующих органов власти, реализующих данные мероприятия. Делаются акценты на практику применения новых управленческих компетенций частного сектора: навыков, знаний и структур управления при реализации МЧП-проектов. Используемые ими инструменты развития обеспечивают формирование благоприятной внешней среды, создают условия для функционирования устойчивых рынков сбыта продукции, а также улучшают инвестиционный климат в целом на территории муниципального образования.

Ключевые слова: муниципальное образование; МЧП-проект; стратегическое планирование; оценка МЧП-проектов; социально-экономическое развитие; механизмы реализации МЧП – проектов; эффективность МЧП-проектов.

Идентификационный номер статьи в журнале 144EVN314

¹ 141281, Московская обл., г.Ивантеевка, ул.Хлебозаводская, 8-1.
664047, Иркутск, Александра-Невского,15-5.

В современных российских условиях все большее количество муниципальных образований приходит к выводу о необходимости применения более эффективных методов использования имеющихся ограниченных ресурсов. [1]

Переход от системы развития прошлых лет означает, что должна возникнуть такая система, которая учитывала бы интересы развития всех заинтересованных сторон (муниципального образования, субъекта РФ, страны).[2] Главное отличие современной организации процесса планирования социально-экономического развития муниципального образования, есть поиск такого механизма, который объединил бы их усилия по достижению определенных стратегических ориентиров. [3]

Социально-экономическое развитие муниципального образования представляет собой сложную систему современной управленческой технологии, позволяющей оценить перспективные направления развития территории, а также сбалансировать приоритеты и темпы развития с имеющимися ресурсами. [4]

Суть стратегического планирования заключается в том, что местные сообщества (а также все заинтересованные лица) [5] исходя из собственных ресурсов, внешних и внутренних факторов создают картину своего будущего, и определяют этапы и мероприятия его достижения. [6]

Рост уровня благосостояния и повышение качества жизни населения на территории муниципального образования является одним из главных стратегических приоритетов социально-экономического развития, как в зарубежной, так и в отечественной практике стратегического планирования. [7]

Так же большое значение имеет уровень конкурентоспособности территории, потому как позволяет понять новые движущие силы экономического развития, а также отражает способность выполнять свои функции с требуемым качеством и стоимостью в современных условиях. В первую очередь это касается наиболее важной составляющей — проектов с использованием механизмов муниципально-частного партнерства (МЧП-проект).

МЧП-проект представляет собой «комплекс взаимосвязанных мероприятий, предназначенных для достижения поставленных целей с установленными требованиями к качеству результата в течение заданного времени и при установленном бюджете». [8]

В последние несколько лет органы местного самоуправления (далее-МСУ) начали активно принимать положения, регулирующие свое участие в муниципально-частном партнерстве. В результате изучения ряда положений о муниципально-частном партнерстве (далее – МЧП) можно сделать вывод о том, что органы МСУ в своем большинстве дублируют положения федеральных и региональных законов о партнерстве и не содержат норм порядка подготовки и регулирования проектов, оценки их финансово-экономической эффективности, порядка контроля их реализации. Так же рассмотренные положения отражают информацию, о том, что муниципально-частные партнерства осуществляется исполнительным органом от начала и до завершения соглашения без всякого участия представительного органа и населения.²

Такое положение наводит на мысль, что в подобных условиях партнерство способно служить лишь средством легального использования муниципального имущества и бюджетных средств для реализации частных интересов.

²Ассоциация «Совет муниципальных образований Хабаровского края», Рекомендации по организации и реализации муниципально-частного партнерств, 8 января 2014 г., режим доступа <http://cmo.khabkrai.ru/opinion/2014/01/08/rekomendacii-po-organizacii-i-realizacii-municipal/>

Измерение результатов реализации проектов – важнейший фактор оценки их эффективности. Как правило, оцениваются экономический, социальный и экологический эффекты.

Экономический эффект проявляется в виде сэкономленных средств и поступлении дополнительных доходов, пополняющих местный бюджет.

Экологический эффект позволяет оценить и сравнить МО с точки зрения сокращения негативного влияния хозяйственной деятельности на окружающую природную среду в результате реализации МЧП-проектов.

Социальный эффект проявляется в повышении мотивации населения к улучшению качества жизни, которая базируется на повышении доходов населения, создания дополнительных рабочих мест, на развитие культуры в целом благодаря появляющимся дополнительным финансовым ресурсам.[9]

Для того, чтобы понять нужно ли формировать публичный проект в рамках модели МЧП, муниципальному органу власти необходимо оценить является ли вариант МЧП лучшим методом использования ресурсов. Обычно это включает оценку проекта и предложенного метода МЧП по четырем основным критериям:

1 Целесообразность проекта и его экономическая обоснованность (Feasibility study): имеет ли смысл осуществлять проект, безотносительно того, будет применяться МЧП или обычное бюджетное финансирование. Отбор по данному критерию подтверждает, что проект является ключевым с точки зрения политических приоритетов, развития отрасли, выполнения инфраструктурных планов.

2. Рыночная жизнеспособность проекта (Commercial viability): может ли проект привлечь инвесторов и кредиторов, ориентирующихся на надежную и рациональную доходность на вкладываемые ресурсы.

3. Оценка «цена-качество» для проекта МЧП (Value for money): является ли реализация проекта по предложенной схеме МЧП лучшим ожидаемым результатом по сравнению с другими возможными схемами. Рассматривается необходимость его применения, оценка различных подходов метода, построение оценки Public Sector Comparator (PSC) – сравнение с затратами при бюджетном финансировании публичных проектов. 4. Фискальная ответственность (Fiscal responsibility): являются ли общие доходы от проекта, полученные от пользователей услуг или государственных органов (или обоих участников вместе), достаточными для обеспечения оплаты за построенную инфраструктуру. Данный критерий включает оценку бюджетных затрат проекта и, в терминах бюджетных расходов и бюджетных рисков, заключение, что проект может быть исполнен при бюджетной экономии и выполнении других бюджетных ограничений. [10]

Одной из основных проблем сектора муниципально-частного партнерства выступает недостаток надлежащим образом структурированных МЧП - проектов, которые готовятся со стороны государственных структур. Для продвижения развития муниципально-частного партнерства необходимо усилить качество подготовки проектов, так как, для экономически обоснованных проектов (и готовых к банковскому финансированию) нет недостатка финансирования.

В качестве средства снижения рисков в МЧП-проектах как для инвестора, так и для государства является не только обеспечение надлежащей подготовки проектов, но также их связь с федеральными и региональными приоритетами. Программы муниципально-частного партнерства должны быть интегрированы в общий процесс планирования для того, чтобы МЧП-проекты отбирались и реализовывались планомерно, а не спонтанно. Именно

программы и проекты в настоящее время являются наиболее действенным инструментом управления социально-экономическим развитием территории.

Важно также, чтобы региональные власти проводили отбор частных инвесторов через открытый и конкурентный тендер. Часто наблюдается или недостаточно прозрачные тендеры, или полное их отсутствие на региональном уровне.

В результате реализации МЧП-проектов значительно возрастает активность населения в МО, возрастает доверие к местной администрации, поддерживающей экологические и социально-значимые инновационные проекты, возрастает доверие самой администрации и бизнес-структур к предложениям ученых-разработчиков, возникают новые инициативы от жителей, молодежи, пожилых и опытных людей по формированию нового уровня качества жизни.³

Исходя из мировой практики, по развитию МЧП неоднократно указывалось на необходимость введения системы оценок, позволяющих определить вклад каждого мероприятия плана в развитие МЧП и определить меру ответственности соответствующих органов власти, реализующих данные мероприятия. Показатели должны быть измеряемыми и понятными всем сторонам муниципально-частного партнерства, а также отражать динамику. В частности, они должны отражать динамику поступления предложений по проектам МЧП, динамику частных инвестиций, показывать экономический эффект на каждый вложенный государством рубль.

При применении метода МЧП основной целью государственных органов власти при исполнении проекта МЧП является выполнение критерия «цена-качество», т.е. достижение оптимального соотношения между выигрышами проекта и затратами, при предоставлении желаемого потребителями качества услуг. МЧП-программы требуют специальной проверки. Они должны предлагать сравнительно лучшие продукты и услуги для населения. Вместо количественного анализа или в дополнение к нему правительство может использовать качественный подход для установления того, что МЧП вполне удовлетворяет критерию «цена-качество». Обычно данная оценка включает в себя проверку, выполняются ли условия необходимые для критерия «цена-качество», включая:

- Проверка, что МЧП структурировано правильно, чтобы сделать возможным наилучшее использование механизмов МЧП.
- Проверка, что МЧП формирует конкурентоспособную среду для проведения конкурса (тендера).

Для того, чтобы МЧП – проект был успешно реализован, публичным партнерам, т.е. органам власти — просто не обойтись без новых управленческих компетенций: навыков, знаний и структур управления. А это всё в свою очередь может дать богатый практикой побед и неудач частный сектор. В современных российских условиях доля привлеченных частных инвесторов в инфраструктурные проекты крайне низка. Например, на федеральном уровне рассматриваются предложения по оптимизации социальных расходов — в частности, по передаче права на обслуживание примерно трети рынка социальных услуг предпринимателям. Расходы федерального бюджета на социальную сферу составляют 23% ВВП. Финансировать их в полном объеме у государства больше нет возможности.⁴

³ Оценка проектов ГЧП: применение критерия «Цена-Качество» и оценка Public Sector Comparator, Апрель 2013, Внешэкономбанк, Дирекция государственно-частного партнерства

⁴ Электронный журнал «Местное устойчивое развитие», 2010, том1, Режим доступа: www.fsdejournal.ru

Определенную роль в непопулярности участия частного сектора в инфраструктурных проектах играет низкий уровень информированности о нем, как органов местного самоуправления, так и бизнес-структур, потенциально способных стать участниками таких проектов.

Поэтому перед тем как формулировать конечные показатели эффективности проекта и его финансовых показателей, публичный партнер должен провести мониторинг потенциальных частных инвесторов и выяснить: интересен ли бизнесу данный проект, насколько для него он рентабелен. Если этого не сделать, то будут определены условия, на которые никто из инвесторов никогда не согласится.

В этой связи Экспертный правительственный совет изучает опыт Перми, где частный бизнес вовлечен в развитие здравоохранения, при этом учтен опыт компаний, уже оказывающих социальные услуги — к примеру, организовавших частные хосписы и дома для престарелых.⁵

⁵ Еженедельный мониторинг СМИ по тематике городского и регионального развития и государственно-частного партнерства, 17-24 января 2014, Федеральный центр проектного финансирования, Внешэкономбанк

ЛИТЕРАТУРА

1. Филиппова А.В. Использование опыта поддержки малого предпринимательства в Европейском Союзе для устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. экон. наук.- Москва, 2006.- 182 с.
2. Петрова Е. М. Планирование как основа управления муниципальным социально-экономическим развитием// Интернет-журнал «Управление экономическими системами» , 2011, № 0421100034.- Режим доступа: <http://www.uecs.ru/uecs-28-282011/item/399-2011-04-25-08-40-34>
3. Стасишина Р.А. Совершенствование стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования// журнал «Проблемы современной экономики», 2010, №2
4. Ломакин А.А. Стратегия устойчивого развития сельских территорий: автореф.дис....канд.экон.наук.- Пенза, 2011.-202с.// Режим доступа: <http://www.dissercat.com/content/strategiya-ustoichivogo-razvitiya-selskikh-territorii>
5. Мерзлов А.В. Устойчивое развитие сельских территорий: теория, методология и практика: автореф.дис....доктор экон.наук.-Москва, 2006.-319с.//Режим доступа:<http://www.dissercat.com/content/ustoichivoe-razvitie-selskikh-territorii-teoriya-metodologiya-i-praktika#ixzz35ccFZ2Lk>
6. Басова С.Н. Формирование зон интенсивного экономического развития: автореф.дис....канд.экон. наук.- Хабаровск, 2005.-163с.//Режим доступа: <http://www.dissercat.com/content/formirovanie-zon-intensivnogo-ekonomicheskogo-razvitiya-na-primere-proizvodstvennogo-komplek>
7. В.А.Елькин, Д.Ю. Хорохонов, Совершенствование региональной системы анализа социально-экономического развития муниципальных образований//Известия ИГЭА,2011 №1(75)
8. Кузьмин Е.А. Реализация проектов государственно-частного партнерства в муниципальных образованиях//Интернет-журнал «Региональная экономика и управление», 2010.-№4 (240.-№ рег. статьи 0077//Режим доступа к журналу: <http://region.mcnip.ru>
9. Никитенко С.М. Методология управления процессом формирования высокотехнологичных секторов инновационной экономики на мезоуровне: автореф.дис....доктор экон.наук.- Новосибирск, 2011.-
10. Анюшев Ю. Муниципально-частное партнерство как фактор развития предпринимательской деятельности: автореф.дис....канд.экон.наук.- Москва,2012.-182с.

Рецензент: Барышников Юрий Николаевич, Доцент ИБДА, к.э.н., доцент, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Oxana Shevchenko
«ProfMontagh»
Russia. Irkutsk
E-Mail: oksana270786@yandex.ru

Mechanisms of implementation of projects of municipal and private partnership

Abstract. In article need of more effective use of available limited resources of municipality is considered. Social and economic development of the territory, use of strategic planning and as result an exit of municipality to a new qualitative level of development is analyzed. The special attention is paid to competitiveness of the region as to the major factor, allowing to understand new driving forces of economic development. First of all it concerns projects with use of mechanisms of municipal and private partnership. Mechanisms of implementation of municipal-private projects and their influence on territory economic and social situation are considered. Shortcomings of system of implementation of the analysis of economic and social situation of municipalities operating at local level are revealed. Need of introduction of system of the estimates, allowing to define a contribution of each action of the plan to development of municipal and private partnership, to reveal a measure of responsibility of the appropriate authorities realizing these actions is reasoned. Emphases on practice of use of new administrative competences of the private sector are placed: skills, knowledge and management structures at implementation of municipal-private projects. Instruments of development used by them provide formation of favorable environment, create conditions for functioning of steady sales markets of production, and also improve investment climate as a whole in the municipality territory.

Keywords: municipality; the municipal-private project; strategic planning; an assessment of municipal-private projects; social and economic development; mechanisms of realization of municipal-private projects; efficiency of municipal -private projects.

Identification number of article 144EVN314

REFERENCES

1. Filippova A.V. Ispol'zovanie opyta podderzhki malogo predprinimatel'stva v Evropejskom Sojuze dlja ustojchivogo razvitija sel'skih territorij Rossijskoj Federacii: avtoref. dis. ... kand. jekon. nauk.- Moskva, 2006.- 182 s.
2. Petrova E. M. Planirovanie kak osnova upravlenija municipal'nym social'no-jekonomicheskim razvitiem// Internet-zhurnal «Upravlenie jekonomicheskimi sistemami», 2011, № 0421100034.- Rezhim dostupa: <http://www.uecs.ru/uecs-28-282011/item/399-2011-04-25-08-40-34>
3. Stasishina R.A. Sovershenstvovanie strategicheskogo planirovanija social'no-jekonomicheskogo razvitija municipal'nogo obrazovanija// zhurnal «Problemy sovremennoj jekonomiki», 2010, №2
4. Lomakin A.A. Strategija ustojchivogo razvitija sel'skih territorij: avtoref.dis....kand.jekon.nauk.- Penza, 2011.-202s.// Rezhim dostupa: <http://www.dissercat.com/content/strategiya-ustoichivogo-razvitiya-selskikh-territorii>
5. Merzlov A.V.Ustojchivoe razvitie sel'skih territorij: teorija, metodologija i praktika: avtoref.dis....doktor jekon.nauk.-Moskva, 2006.-319s. //Rezhim dostupa:<http://www.dissercat.com/content/ustoichivoe-razvitie-selskikh-territorii-teoriya-metodologiya-i-praktika#ixzz35ccFZ2Lk>
6. Basova S.N. Formirovanie zon intensivnogo jekonomicheskogo razvitija: avtoref.dis....kand.jekon. nauk.- Habarovsk, 2005.-163s.//Rezhim dostupa: <http://www.dissercat.com/content/formirovanie-zon-intensivnogo-ekonomicheskogo-razvitiya-na-primere-proizvodstvennogo-komplek>
7. V.A.El'kin, D.Ju. Horohonov, Sovershenstvovanie regional'noj sistemy analiza social'no-jekonomicheskogo razvitija municipal'nyh obrazovanij//Izvestija IGJeA,2011 №1(75)
8. Kuz'min E.A. Realizacija proektov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v municipal'nyh obrazovanijah//Internet-zhurnal «Regional'naja jekonomika i upravlenie», 2010.-№4 (240.-№ reg. stat'i 0077//Rezhim dostupa k zhurnalu: <http://region.mcnp.ru>
9. Nikitenko S.M. Metodologija upravlenija processom formirovanija vysokotehnologichnyh sektorov innovacionnoj jekonomiki na mezourovne: avtoref.dis....doktor jekon.nauk.- Novosibirsk, 2011.-
10. Anjushev Ju. –Municipal'no-chastnoe partnerstvo kak faktor razvitija predprinimatel'skoj dejatel'nosti: avtoref.dis....kand.jekon.nauk.-Moskva,2012.-182s.